

## O CUSTO ALUNO-ANO E AS CONDIÇÕES PARA UM ENSINO DE QUALIDADE – O CASO DO PIAUÍ

Ana Maria Pádua de Oliveira (UFPI)<sup>1</sup>  
Luís Carlos Sales (UFPI)  
Maria do Socorro Lages de Carvalho (UFPI)  
Maria Nazaré Ribeiro dos Santos (UFPI)  
Rosana Evangelista da Cruz (UFPI)

GT 05 – Estado e Política Educacional

A implantação do FUNDEF, definido pela Emenda Constitucional nº 14/96, de 12/09/1996, foi determinante para que o termo custo-aluno passasse a fazer parte, de forma mais freqüente, do repertório vocabular dos educadores e a ser objeto de estudo de pesquisadores da área de financiamento da educação.

A proposta inicial do FUNDEF tomava, como referência, para definir o termo custo-aluno, o conceito de gasto-aluno. A idéia era definir um *valor mínimo anual por aluno* a fim de corrigir distorções provocadas pela diversidade da capacidade de arrecadação de Estados e Municípios, que levava esses entes federativos a terem diferenças significativas de gasto por aluno. A preocupação básica era com a distribuição eqüitativa dos recursos.

A metodologia utilizada pelo governo para definir o valor do custo-aluno, anualmente, deveria levar em consideração (como previsto na Lei) o somatório das receitas do FUNDEF e a quantidade de matrícula total no ensino fundamental público, no ano anterior ao de referência, acrescida do total estimado de novas matrículas. No entanto, o Governo Federal desconsiderou tal metodologia, fixando valores para o custo-aluno sempre inferior ao previsto na Lei. Essa metodologia deveria ser utilizada até 12/09/2001 (cinco anos a partir da vigência da EC 14/96), tempo de transição para que houvesse um ajuste progressivo do *valor mínimo anual por aluno* para um valor que correspondesse ao custo do *padrão mínimo de qualidade do ensino*.

É importante ressaltar que há mais de 15 anos, a expressão *garantia de padrão de qualidade* [do ensino] aparece na Constituição Federal de 1988 e pouco se avançou para se cumprir esse preceito. Há mais de 7 anos, a expressão *padrão mínimo de qualidade do ensino* foi incorporada na Constituição, com a Emenda Constitucional nº 14. No art. 211 da Constituição Federal, §1º, modificado pela Emenda nº 14, fica muito claro o papel da União para que seja garantido nas escolas públicas brasileiras um *padrão mínimo de qualidade do ensino*:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e *padrão mínimo de qualidade do ensino* mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

---

<sup>1</sup> Os autores deste trabalho são professores da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação (NUPPEGE – nuppege@ufpi.br). Participaram da pesquisa os(as) alunos(as) de graduação Antônia Ravache Oliveira Silva, Davi Albino da Silva, Francislene Santos Castro, Geórgia Carine Melo Vieira, Janete Márcia Morais Oliveira Moura, Maria de Jesus Rodrigues, Maria Luiza Cavalcante Barbosa, Paulo José Macedo Brito, Raquel Alves da Silva, Sâmara de Oliveira Silva, Sandra Regina de Moraes Cunha Rodrigues, Silvânia Uchôa Castro e Yuri Alves Coelho de Sousa.

Assim, a lei determina que o Governo Federal deve fixar anualmente não mais um valor para o custo-aluno e sim um valor correspondente ao custo-aluno-qualidade. Essa orientação motivou que o tema qualidade do ensino passasse a ser, inexoravelmente, objeto de discussão nos meios políticos e acadêmicos, bem como um tema inquietante na agenda dos pesquisadores brasileiros da área de educação. Principalmente, porque, até o momento, não se tem um valor monetário correspondente ao custo-aluno-qualidade nem a garantia do cumprimento da Lei.

Assim, Governo Federal continua a fixar um *valor mínimo anual por aluno* sem levar em conta a variável qualidade do ensino, justificando essa ação com o argumento de limitação orçamentária e dificuldade para se definir uma expressão monetária do custo-aluno-qualidade.

Como primeiro passo, para calcular o valor monetário correspondente ao custo-aluno-qualidade, é necessário se precisar o conceito de qualidade do ensino. Neste sentido, a legislação, apesar de clara, não detalha o que vem a ser o “padrão mínimo de qualidade”. Por exemplo, na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no art. 4º, inciso IX, não diz quais são os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem de qualidade e nem estabelece as quantidades mínimas, por alunos, desses insumos:

Art. 4º. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

IX - *padrões mínimos de qualidade de ensino*, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

No art. 74, parágrafo único, a imprecisão sobre os referidos insumos permanece, limitando-se a fixar apenas algumas diretrizes:

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, *capaz de assegurar ensino de qualidade*.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

A Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o FUNDEF, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 13, incisos de I a VI, fixa os critérios a serem considerados para os ajustes progressivos de contribuições correspondentes a um padrão mínimo de qualidade:

- I – estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II – capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV – complexidade de funcionamento;
- V – localização e atendimento da cidade;
- VI – busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Apesar de avançar na definição de critérios para o alcance progressivo do padrão, as quantidades mínimas, por alunos, dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem de qualidade permanecem indefinidas. Nem mesmo a Lei

nº 10.172, de 09/01/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, contribui para clarear a definição do padrão mínimo de qualidade de ensino, tal como posto na LDB, uma vez que o conteúdo do Plano só se aproxima da referida definição quando fixa os padrões mínimos nacionais de infra-estrutura física das escolas.

No sentido de colaborar com a discussão, o Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica, em 1995, apresentou um documento propositivo, conceituando custo-aluno-qualidade como sendo o custo potencial de um aluno do Ensino Fundamental, durante um ano, e definindo uma ordem de prioridades dos insumos derivados das seguintes categorias: pessoal, infra-estrutura e gestão. Dentre as especificações detalhadas nos insumos, destacam-se: (1) 60% dos recursos devem ser destinados ao pagamento de docentes (incluindo os especialistas); 20% ao pagamento de pessoal administrativo e 20% para as demais despesas de capital. (2) devem ser consideradas as seguintes proporções: a) um professor para cada grupo de 25 alunos; b) um especialista para cada grupo de 250 alunos; c) um servidor técnico-administrativo para cada grupo de 100 alunos. Esta proposta apresenta um valor monetário para o custo-aluno-qualidade de R\$ 500,00 (quinhentos reais), como sendo uma média para todo o país para o ano de 1996, que atualizado pelo IGP/DI,<sup>2</sup> corresponderia, em abril de 2003, a R\$ 1.996,98.

O pesquisador João Antonio Monlevade (200-), conforme texto apresentado no Dossiê do Fórum Nacional pelo Direito à Educação, entra na discussão para tentar clarear o conceito custo-aluno-qualidade. Ele chama atenção para o fato de que o padrão de qualidade de qualquer bem ou serviço não tem um limite superior, pois sempre é possível se imaginar ou implantar mais e melhores insumos num determinado produto.

Para Monlevade, qualidade na educação e alto custo não são necessariamente a mesma coisa, uma vez que alto custo não garante qualidade, mas existe uma relação positiva entre ambos. Neste sentido, ele observa que costumam descrever a qualidade do ensino, ou a falta dela, comparando o que se gasta com um aluno no Brasil, com o que se investe na Europa ou Estados Unidos. Segundo ele, reduz-se, assim, qualidade ao custo, “mais ou menos como fazemos ao adquirir um par de sapatos ou uma peça de vestuário, onde o mais caro significa o melhor, e o mais barato, o pior” (MONLEVADE, 200-, p. 15).

Com se pode observar, não é fácil determinar um valor monetário que represente o custo-aluno-qualidade das escolas públicas. Além das dificuldades para o alcance de um consenso em termos conceituais sobre a qualidade do ensino, uma vez que a diversidade de visões de mundo conduz à construção de expectativas, projeções e ideais de qualidade diferenciadas, não se dispõe, no Brasil, de um número expressivo de pesquisas empíricas abordando a temática custo-aluno-qualidade, em especial, que contemplem as diferentes regiões do país e os diversos níveis de ensino. Essa realidade motivou o governo federal, por meio do INEP, a financiar a pesquisa nacional sobre custo-aluno qualidade em 10 estados brasileiros, abrangendo um total de 120 escolas. Cabendo ao Piauí estudar uma amostra de 12 escolas.

## **A metodologia da pesquisa**

A definição das escolas foi realizada com base no Índice de Escolha da Escola (IEE), estabelecido pelo INEP, utilizando-se as informações disponíveis na base de dados do Censo escolar 2002, assumindo o valor de 0 (pior valor) a 1 (melhor valor), considerando 4 (quatro) dimensões, sem qualquer ponderação de peso, a saber: *infra-estrutura, perfil docente, perfil dos alunos e perfil da oferta*. O universo das escolas selecionadas considerou aquelas que oferecem exclusivamente uma das seguintes etapas da Educação Básica: Creche, Pré-Escola,

---

<sup>2</sup> Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna.

Ensino Fundamental (1ª a 4ª ou 5ª a 8ª ou 1ª a 8ª) e Ensino Médio, considerando isoladamente a dependência administrativa a que ela está subordinada e a sua localização (urbana e rural). Além disso, também foram selecionadas escolas que oferecem mais de uma das etapas.

Na determinação do IEE pelo INEP, cada dimensão utilizada no cálculo do referido índice foi dividida em sub-itens, assim distribuída: **Infra-estrutura:** serviços básicos, equipamentos pedagógicos, equipamentos básicos, infra-estrutura pedagógica e infra-estrutura básica; **Perfil do docente:** taxa de docentes com formação superior; **Perfil dos alunos:** taxa de aprovação e taxa de adequação idade-série - complemento da taxa de distorção idade-série - exceto para creche e pré-escola; e **Perfil da oferta:** número médio de horas-aula diárias - 5 horas ou mais - e número médio de alunos por turma - creche e pré-escola - 15 alunos ou menos; Ensino Fundamental 1ª a 4ª série - 25 alunos ou menos, Ensino Fundamental 5ª a 8ª série - 30 alunos ou menos, Ensino Médio - 30 alunos ou menos.

O critério para a definição das escolas levou em consideração a necessidade de o estudo apresentar uma amostra que contemplasse os diversos padrões de escolas existentes, considerando o nível de atendimento, a dependência administrativa e a localização. No Piauí, a amostra de 12 escolas ficou assim distribuída: Ensino Fundamental - 1ª a 8ª série (3 escolas), sendo - 1ª a 4ª série (1 escola) e - 5ª a 8ª série (2 escolas); Ensino Médio (1 escola); Ensino Fundamental - 1ª a 8ª série e Ensino Médio (1 escola); Educação Infantil, Ensino Fundamental (1ª a 8ª) e Médio (2 escolas); Educação Infantil - Creche e pré-escola (1 escola). Quanto à dependência administrativa e localização, 5 (cinco) escolas são do Sistema Estadual de Educação e 7 (sete) do Sistema Municipal de Educação, sendo 9 (nove) da zona urbana e apenas 3 (três) da zona rural, localizadas nos três municípios pesquisados: Teresina (10); Picos (1) e Anísio de Abreu (1).

As escolas selecionadas não foram, na sua totalidade, aquelas mais bem posicionadas no indicador elaborado pelo INEP para a escolha de escolas (Índice de Escolha da Escola – IEE) devido a um conjunto de fatores, dentre eles, a divergência entre a avaliação das escolas mais qualificadas feita por este índice e pelas Secretarias de Educação. Por outro lado, a necessidade de incluir escolas de diferentes dependências administrativas, localização (urbana e rural) e níveis da educação básica, obrigou a relevar, em alguns casos, a posição desfavorável no IEE e a valorizar a indicação dos dirigentes municipais.

Verificou-se que os indicadores de qualidade definidos na pesquisa não se apresentaram, em seu conjunto, em uma mesma escola. Mesmo considerando essa situação, as escolas definidas na amostra são as que mais se aproximam de um padrão de *qualidade*, dentro das limitações do contexto em que estão inseridas. Essa ponderação é importante, visto que a pontuação alcançada pelas escolas no IEE ter representado, em média, 0,65 numa escala de 0 a 1, o que torna evidente a presença de problemas graves nas escolas públicas do Estado do Piauí.

O trabalho de campo para coleta de dados foi desenvolvido por 5 equipes, cada uma composta por 1 professor e 2 alunos de graduação, sendo que 4 equipes colheram dados diretamente nas escolas e 1 equipe colheu dados nas secretarias municipal e estadual da educação. As técnicas de coleta de dados utilizadas pelas equipes foram: observação, entrevista semi-estruturada e formulário padronizado com dados sobre os custos das escolas.

Durante a observação em cada escola foi elaborada um Diário de Campo, para anotar os incidentes ou eventos observados durante o tempo de permanência na escola, bem como comentários e/ou reflexões sobre o que foi observado. Os aspectos observados no ambiente escolar foram: receptividade da direção ao estudo; entrada da escola; caracterização geral do edifício escolar; políticas de uso das salas e ambientes especiais pela escola e comunidade local; caracterização geral das condições ambientais das salas de aula; caracterização geral das instalações sanitárias e formas de relacionamento.

Com relação às entrevistas, foi definido que elas teriam como sujeitos os seguintes atores da comunidade da escolar: alunos (2), mãe ou pai (1), funcionários (1), professor(1) e diretor (1). A escolha do entrevistado, por categoria, obedeceu aos seguintes critérios: *diretor* - o atual dirigente escolar; *professor, funcionário e pai* - membro do Conselho Escolar; *aluno* - membro do Grêmio Estudantil. Nos casos de inexistência do Grêmio, foram entrevistados os líderes de turma e/ou alunos indicados como mais participantes do cotidiano da comunidade escolar. Foram utilizados 5 roteiros de entrevista, os quais continham questões comuns e questões específicas para categoria de sujeito.

A participação dos sujeitos das escolas foi voluntária e as entrevistas foram anotadas nos formulários específicos, uma vez que a equipe piauiense optou pela não gravação, considerando dificuldades tanto de ordem material (inexistência de gravadores em número suficiente para todos os pesquisadores e inviabilidade de adquiri-los com recursos do projeto, uma vez que estes não poderiam ser utilizados para tal fim), quanto de natureza política, pois este procedimento poderia inibir e amedrontar os entrevistados, dando-lhes insegurança quanto aos possíveis riscos e conseqüências políticas de suas falas. Vale ressaltar que a identificação, tanto da escola quanto dos sujeitos entrevistados, foi realizada após consentimento formal dos mesmos, mediante a assinatura de um Termo de Compromisso.

A maior parte dos dados foi obtida por meio das entrevistas realizadas nas próprias escolas, excetuando-se as informações referentes às despesas com pessoal, água, luz, telefone e serviços de manutenção, as quais foram obtidas nas secretarias estadual e municipal. Os dados referentes aos preços dos materiais de consumo e materiais permanentes foram obtidos por meio de pesquisas realizadas no comércio da cidade em valor atual. Entretanto, no caso dos materiais e equipamentos permanentes, os valores atribuídos para cada item na análise dos custos foram depreciados, conforme tempo de vida útil, pelo INEP.

A metodologia utilizada para a execução da pesquisa foi comum aos 10 estados, no entanto, no caso específico do Piauí, para a depreciação do prédio, bem como para calcular o custo do investimento para a aquisição do imóvel e a construção do prédio, a equipe de pesquisa desenvolveu uma proposta metodológica específica para o Estado, uma vez que, na proposta do INEP, o valor referente ao custo do prédio e do terreno era distribuído no custo-aluno de um único ano, elevando muito esse valor.

Assim, o custo correspondente ao imóvel foi calculado considerando a depreciação do prédio<sup>3</sup> bem como o custo de oportunidade do capital investido na compra do terreno e na construção do prédio. Para se obter a depreciação do prédio por ano, dividiu-se o valor do prédio por 40 anos. Em relação ao custo do investimento para a aquisição do imóvel, este não deve ser descontado em único ano. Para saber em quantos anos deve ser diluído (descontado) o capital investido no imóvel, recorreu-se a uma prática muito comum entre as imobiliárias, quando precisam definir o tempo para que o capital empregado num imóvel retorne integralmente ou se pague. Costumam utilizar, neste caso, o tempo 10 anos, pois consideram que, em um ano, se o imóvel tivesse alugado deveria render 10% do valor do imóvel. Em outras palavras, é como se em 10 anos o proprietário da escola pagasse o empréstimo pela compra do terreno e a construção do prédio. É importante lembrar que, por se tratar de uma espécie de empréstimo, deve-se considerar também uma taxa de juro anual sobre o capital adquirido no empréstimo. Geralmente, utiliza-se a taxa de juro de 10% ao ano, mais a inflação do período. Como a inflação é compensada pela correção monetária do dinheiro, entende-se que ela deve ser desconsiderada para facilitar os cálculos. A partir desses parâmetros,

---

<sup>3</sup> Foi utilizada a duração de 40 anos como o tempo de depreciação do prédio escolar. Na área de avaliação de imóveis, segundo Rubens Alves Dantas (1998), a vida útil estimada de uma edificação geralmente compreende o intervalo entre 40 a 60 anos. Nesta pesquisa, optou-se por um tempo de depreciação de 40 anos. .

deduziu-se uma fórmula, que possibilitou a determinação do valor a ser pago anualmente pelo empréstimo (10 parcelas iguais), de modo a amortizar o capital mais o juro de 10% ao ano.

O cálculo do custo aluno/ano referente ao imóvel deve considerar, portanto, uma parcela da depreciação do prédio e uma outra parcela do custo do investimento para a aquisição do imóvel.

Considerando que é consenso que qualidade do ensino está relacionada com as condições de oferta das escolas, apresentamos, a seguir, os aspectos centrais das condições de oferta educacional no Piauí.

## Aspectos centrais das condições de oferta educacional no Piauí

As dimensões consideradas pelo INEP para a escolha de Escolas para integrarem esta pesquisa foram: infra-estrutura (serviços básicos, equipamentos pedagógicos, equipamentos básicos, infra-estrutura pedagógica e infra-estrutura básica); perfil docente (taxa de docentes com formação superior); perfil do aluno (rendimento escolar e adequação idade-série) e perfil da oferta (número médio de horas-aula diárias - 5 horas ou mais - e número médio de alunos por turma). Ao analisar a realidade do Estado do Piauí em relação às dimensões consideradas, verificou-se que o Estado apresenta um quadro de grande carência, conforme dados apresentados a seguir.

### 1) Infra-estrutura

As informações referentes à infra-estrutura dos sistemas educacionais do Estado do Piauí não se encontram amplamente disponíveis. A seguir, apresenta-se um quadro com alguns dados que retratam a realidade piauiense e evidenciam os grandes desafios para tornar realidade o direito a uma educação de qualidade para todos.

**Tabela 1** - Percentual de alunos atendidos por Infra-estrutura disponível na escola pública, segundo o nível de ensino

Nível de Ensino	Nº de Escolas Públicas	Abastec. de Água	Energia Elétrica	Biblioteka	Lab. de Ciências	Lab. de Informática	Quadra de Esporte	Sala de Vídeo
Creche	522	100,0	87,0	3,2	0,2	0,3	3,6	2,1
Pré-Escola	2.307	97,7	79,4	4,3	0,4	0,7	4,5	7,9
1ª a 4ª séries	6.591	98,2	57,6	3,5	0,4	0,6	3,7	6,0
5ª a 8ª séries	1.304	92,7	98,8	18,4	2,8	5,6	19,2	22,8
Ensino Médio	331	98,7	99,3	32,9	7,6	17,8	41,7	45,0

Fonte: INEP/Edudatabrasil/2003

Os dados demonstram que o fornecimento de água é garantido para quase a totalidade das escolas, no entanto não se tem informação sobre a qualidade (tratamento da água) e regularidade deste atendimento. No caso da energia elétrica, ainda é significativo o déficit, principalmente da 1ª a 4ª séries, pois apenas 57,6% dos alunos dessa etapa do Ensino Fundamental têm em suas escolas acesso ao fornecimento de energia elétrica, enquanto, nas séries de 5ª a 8ª, o percentual de fornecimento se eleva para 98,8% dos alunos e, no Ensino Médio, esse percentual é de 99,3%.

Quanto à existência de equipamentos pedagógicos, equipamentos básicos, infra-estrutura pedagógica e infra-estrutura básica, podemos concluir que a situação é de extrema carência, principalmente nas escolas de Educação Infantil e Ensino Fundamental. O Ensino Médio tem melhores condições de oferta, embora o índice também não seja satisfatório.

Assim, evidencia-se a necessidade urgente de maior investimento nas escolas públicas piauienses, como pré-condição para a garantia do preceito constitucional de direito à educação e condições mínimas de oferta, ainda muito longe de um padrão mínimo de qualidade.

## 2) Perfil do docente

O perfil da função docente no Piauí, considerada a exigência de formação em nível superior para o exercício de magistério, determinada pela LDB nº 9.394/96, revela que o Estado encontra-se ainda distante de alcançar esta meta. Os dados da função docente com formação superior, na escola pública referentes ao ano 2003, em termos percentuais, são os seguintes: Creche - 3,3; Pré-escola – 3,6; 1ª a 4ª série – 10,1 e 5ª a 8ª série – 46,5, e 73,2 no Ensino Médio (INEP, 2003).

## 3) Perfil do aluno

Quanto às taxas de rendimento escolar, a Tabela 2 evidencia a realidade piauiense do ano 2002.

**Tabela 2** - As taxas de rendimento escolar da escola pública Estado do Piauí- (2002)

RENDIMENTO	ENSINO FUNDAMENTAL		MÉDIO
	1ª a 4ª série	5ª a 8ª	
Aprovação	69,4	73,3	75,5
Reprovação	19,3	12,9	6,8
Abandono	11,3	15,3	11,4

Fonte: INEP/Edudatabrasil/2003

Os dados referentes ao Ensino Médio revelam índices de aproveitamento (aprovação e reprovação) mais satisfatórios do que o Ensino Fundamental, etapa da Educação Básica na qual os índices de reprovação e abandono ainda são muito altos. Essa realidade influencia nas taxas de distorção-série-idade, as quais, no Ensino Fundamental, em 2003, chegaram a 47,6, da 1ª a 4ª série, e a 66,8, da 5ª a 8ª séries. No Ensino Médio a distorção foi de 81,6, evidenciando que em todas as etapas da Educação Básica existe uma acentuada distorção série-idade, motivada, possivelmente, pelos índices de evasão e repetência. Esses dados evidenciam a necessidade de políticas que venham a garantir o sucesso e a permanência da criança e do jovem na escola, como fundamento para a universalização da educação no Piauí.

## 4) Perfil da oferta

Dados referentes ao número médio de alunos por turma e a média de horas-aula diária, em 2003, no Piauí, estão evidenciados na Tabela 3.

**Tabela 3** - Número médio de alunos por turma e média de horas-aula diárias na escola pública (2003)

Itens	Creche	Pré-escola	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries	Ensino Médio
Média de alunos por turma	24,2	22,2	23,6	31,6	43,2
Médio diário de horas-aula	4,2	3,9	4,0	4,1	4,0

Fonte: INEP/Edudatabrasil/2003

A análise dos dados referentes ao número médio de alunos por turmas e a média de horas diárias em sala de aula, evidencia, tomando como referência os indicadores de

qualidade estabelecidos pelo INEP para a classificação das escolas, que a realidade do Estado situa-se num patamar aquém do desejável, um vez que estes indicadores prevêem 5 horas-aula diárias e a definição de número médio de alunos por turma, conforme as etapas da Educação Básica: creche e pré-escola - 15 alunos ou menos; Ensino Fundamental 1ª a 4ª séries - 25 alunos ou menos; Ensino Fundamental 5ª a 8ª séries - 30 alunos ou menos e Ensino Médio - 30 alunos ou menos.

Em geral, os aspectos centrais das condições de oferta educacional no Piauí, apresentados nesta parte do artigo, referem-se ao conjunto do Estado, entretanto a pesquisa no Piauí foi realizada em três municípios (Teresina, Picos e Anísio de Abreu) que dialogam diretamente com a realidade estadual apresentada, porém guardam as suas especificidades, as quais não serão apresentadas, visto a priorização dos dados que revelam a realidade do conjunto do Estado.

### Os achados da pesquisa

A discussão sobre os principais resultados da pesquisa realizada no Piauí tomará como elementos centrais os resultados sobre os custos educacionais, enfatizando os componentes do custo global da escola e o custo-aluno. Em seguida, pretende-se fazer algumas considerações sobre a questão da qualidade na amostra pesquisada.

Inicialmente serão apresentados o custo total da escola, em valores absolutos, e a distribuição percentual entre os diferentes componentes do custo: pessoal, material de consumo, material permanente, outros insumos e imóvel, conforme tabela a seguir.

**Tabela 4** – Custo das Escolas da amostra do Piauí em valores absolutos e percentuais por insumo - 2003

Escola	Total	Pessoal	Consumo	Permanente	Outros	Imóvel
Isabel Pereira	178.055,97	75,3	10,3	3,1	1,8	9,6
Caitetus	204.538,23	71,7	12,0	3,2	1,8	11,3
Lélia Trindade	288.728,13	63,8	16,8	4,7	6,3	8,3
Creche M Aux.	309.937,54	47,9	30,5	4,0	1,9	15,7
Valter Alencar	664.328,22	71,6	9,0	3,8	2,8	12,9
Cacimba Velha	675.710,92	83,5	6,4	2,3	1,2	6,6
Moacir Madeira	738.035,04	69,3	14,6	2,0	1,6	12,5
M Paulo Nunes	848.145,48	67,5	10,0	3,6	2,2	16,7
Odylo Brito	856.215,47	76,7	8,4	4,4	2,7	7,8
Normal de Picos	971.281,94	72,1	2,5	3,1	2,3	19,9
Freitas Neto	1.160.127,55	68,0	8,1	2,2	1,7	20,0
Dirceu Arcoverde	1.167.843,22	69,5	6,4	3,5	2,3	18,3

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade.

Compreendendo que a exposição dos custos diretos das escolas, por componente de despesa, não revela a complexidade do financiamento das instituições escolares, é necessário estabelecer inúmeras correlações com o objetivo de aprofundar a compreensão do peso dos inúmeros insumos na composição final do custo da escola.

A primeira questão a ser destacada, refere-se ao peso das despesas realizadas pelas escolas com *Pessoal*, representando, em média, 69,7% do custo total anual das escolas, em 2003. Em seguida, a principal despesa refere-se aos custos das instalações das escolas, compreendendo terreno, construção e depreciação do prédio, os quais representaram, em média, 13,3% do custo anual. A terceira despesa mais relevante foi com material de consumo, a qual representou cerca de 11,2% das despesas anuais das escolas investigadas. As menores



despesas anuais referiram-se ao material permanente (3,3%) e outros insumos necessários ao funcionamento, a exemplo dos gastos com água, luz e abastecimento de gás (2,4%).

Em relação às despesas com folha de pagamento, é importante destacar que o percentual médio de 69,7% apresenta-se fora do padrão já verificado na bibliografia produzida na área, por conta da consideração dos custos do imóvel. Entretanto, se este insumo for desconsiderado, as despesas com folha de pagamento assumem uma média de 80,5%, dado que coincide com resultados de pesquisas que apontam a grande relevância das despesas com folha de pagamento para a composição dos custos das escolas. Esse percentual não inclui os custos indiretos arcados pelo poder público a título de encargos sociais, os quais não foram considerados nessa pesquisa. A opção por desconsiderar os custos dos imóveis, também teria um impacto na média das demais despesas que compõem o custo anual das escolas pesquisadas: material de consumo - 13,0%; material permanente - 3,8% e outros insumos - 2,7%.

Ainda no âmbito das despesas anuais com folha de pagamento, observou-se maior percentual em uma escola rural de ensino fundamental e médio (Cacimba Velha), cujas despesas com pessoal correspondem a 83,5% do seu custo anual. Com menor percentual, uma escola de educação infantil, a Creche, dispõe de apenas 47,9% do seu custo com pessoal, realidade que pode ser atribuída ao baixo nível de qualificação e a precariedade do vínculo funcional do *quadro de pessoal*, uma vez que esta creche possui 39 trabalhadores, sendo que 31 não-docentes, percebendo apenas o salário mínimo, e 8 docentes, deste, apenas 2 possuem curso superior, resultando no salário médio de apenas R\$ 393,00. A maioria dos docentes é estagiária. A Creche, no entanto, foi a escola com maior percentual de despesa com *material de consumo* (30,5%), bem acima das demais escolas da amostra, que se situa, em média, em torno de 11,2%.

Dentre as despesas com *material de consumo* nas escolas, os itens que apresentaram valores mais elevados foram, em ordem decrescente: Gênero de Alimentação, Expediente, Apoio Pedagógico e Limpeza, os quais merecem uma investigação mais apurada. O maior gasto com merenda escolar evidencia que, para muitas Prefeituras, a merenda escolar parece ser um item fundamental para a existência da escola, uma vez que funciona como um elemento de atração e de permanência dos alunos nela, de certa forma, contribuindo para diminuir a evasão escolar. Neste sentido, num quadro de extrema pobreza, constitui-se como uma política compensatória que pode estar extrapolando o âmbito da escola e estendendo-se a comunidade.

No que se refere ao custo-aluno ano, o resultado da pesquisa nas 12 escolas da amostra piauiense, tomando como referência as despesas efetivas com pessoal, material permanente, material de consumo, outras despesas e instalações (terreno e prédio), revela a média do custo aluno/ano de R\$ 840,92 (oitocentos e quarenta reais e noventa e dois centavos), valor fortemente pressionado pelo custo de duas escolas rurais que apresentaram um custo aluno/ano muito acima da média e fora do desvio padrão da amostra. O desvio padrão encontrado foi de R\$ 537,64 (quinhentos e trinta e sete reais e sessenta e quatro centavos). Na Tabela abaixo, essa distorção fica visualmente evidenciada.

**Tabela 5** – Custo aluno por escola segundo a esfera administrativa, localização e etapa de atendimento - 2003

Escola	Esfera Adm	Zona	Cidade	Etapa de atendimento	Custo aluno/ano
Odylo Brito	Estadual	Urbana	Teresina	5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> e EM	347,07
Lélia Trindade	Municipal	Urbana	Anísio de Abreu	1 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup>	370,64
Freitas Neto	Estadual	Urbana	Teresina	Pré, EF e EM	470,07
Dirceu Arcoverde	Estadual	Urbana	Teresina	5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> e EM	503,16

Valter Alencar	Municipal	Urbana	Teresina	1ª a 8ª	549,49
Moaci Madeira	Estadual	Urbana	Teresina	EM	571,23
M Paulo Nunes	Municipal	Urbana	Teresina	5ª a 8ª	642,53
Normal de Picos	Estadual	Urbana	Picos	EM	855,76
Cacimba Velha <sup>4</sup>	Municipal	Rural	Teresina	EF e EM	877,55
Creche M Aux.	Municipal	Urbana	Teresina	Creche e Pré	1.259,91
Isabel Pereira	Municipal	Rural	Teresina	1ª a 4ª	1.534,97
Caitetus	Municipal	Rural	Teresina	1ª a 4ª	2.108,64

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Observando-se que a amostra distribui-se em 9 escolas urbanas e 3 escolas rurais, verifica-se que, dentre as 4 escolas que apresentam os maiores valores para o custo aluno/ano, 3 são escolas localizadas na zona rural (Cacimba Velha, Isabel Pereira e Caitetus) e uma localiza-se na zona urbana (Creche M Auxiliadora), distinguindo-se das demais escolas da amostra por se tratar de uma Creche, nela funcionando também uma pré-escola, que atende em período integral.

Na busca de explicações para uma diferenciação tão acentuada no custo das escolas, concluiu-se que o fator número de matrículas é determinante, pois os dados induzem à compreensão de que quanto menor a quantidade de matrícula, maior o custo da escola, e quanto maior a matrícula, menor é o custo da escola. Essa tendência pode ser observada nas escolas pesquisadas no Piauí, uma vez que as 4 escolas que apresentaram as menores matrículas foram as que tiveram maiores custos aluno-ano em 2003.

No entanto, o número de matrículas não exclui as outras variáveis que também interferem e que podem ajudar a explicar os motivos do custo mais elevado de algumas escolas. Uma delas trata-se do quadro de pessoal (docente e não-docente), conforme exposto na tabela abaixo.

**Tabela 6** – Destaca a relação entre as variáveis Matrícula/Pessoal e Custo aluno/ano por escola - 2003

Escola	Não-docente	Docente	Total Pessoal	Matrícula	Matr/Pessoal	Custo
Caitetus	11	3	14	97	6,93	2.108,64
Isabel Pereira	6	7	13	116	8,92	1.534,97
Creche M Aux.	31	8	39	246	6,31	1.259,91
Cacimba Velha	22	37	59	770	13,05	877,55
Normal de Picos	48	58	106	1.135	10,71	855,76
M Paulo Nunes	18	55	73	1.320	18,08	642,53
Moaci Madeira	27	50	77	1.292	16,78	571,23
Valter Alencar	20	37	57	1.209	21,21	549,49
Dirceu Arcoverde	38	71	109	2.321	21,29	503,16
Freitas Neto	39	98	137	2.468	18,01	470,07
Lélia Trindade	12	23	35	779	22,23	370,64
Odylo Brito	29	79	108	2.467	22,84	347,07

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Observa-se que, as 5 escolas que apresentam os maiores custos são as que apresentam um menor número de alunos por pessoal (docente e não-docente), quais sejam, as três rurais (Caitetus, Isabel Pereira e Cacimba Velha), a Creche e a Escola Normal Picos. Assim, as

<sup>4</sup> O prédio escolar da Escola Cacimba Velha pertence à dependência administrativa municipal, entretanto, abriga a Escola Municipal Cacimba Velha, com atendimento do Ensino Fundamental regular e da Educação de Jovens e Adultos, e a Unidade Escolar Cacimba Velha, de âmbito estadual, que atende o Ensino Médio.

escolas em que a relação *quantidade de matrícula/quantidade Pessoal* apresentar um valor pequeno, o custo aluno/ano destas escolas tende a ter um valor maior.

As despesas com pessoal apresentam também forte correlação com o custo da escola, podendo ajudar a explicar algumas nuances na composição deste custo. Neste sentido, observou-se que as escolas Municipais de Teresina são as que têm maior custo com pessoal e que dentre elas, as duas escolas de maior custo situam-se na zona rural. Uma das justificativas é a de que o pessoal que atua nessas escolas recebe adicional no salário para trabalhar nas escolas rurais. Portanto, as escolas rurais, além de gastarem mais com pessoal, apresentam menor matrícula e menor correlação no número de aluno por pessoal (docente e não-docente), fator que muito contribui para a elevação do custo aluno-ano de uma escola.

Analisou-se o custo, também, tomando por referência o nível de atendimento educacional que a escola realiza. Na amostra do Estado do Piauí, as três escolas que apresentaram maior custo aluno-ano são escolas municipais de Teresina que atendem, o Ensino Fundamental (2) e a Educação Infantil urbana (Creche). No extremo oposto, destacam-se as três escolas urbanas com menor custo, duas pertencentes ao Estado (Ensino Fundamental e Médio) e uma ao município de Anísio de Abreu – Lélia Trindade (Fundamental), menor custo decorrente da maior proporção professor-aluno e da baixa remuneração do professor. As demais escolas da amostra apresentam uma média de custo aluno-ano sem muitas diferenciações no que se refere ao padrão médio de custo apurado no Estado.

O desenvolvimento da pesquisa evidenciou que um elemento central para compreensão da diferenciação do custo entre os diferentes níveis e modalidades de ensino perpassa fundamentalmente pela análise dos custos com pessoal, uma vez que os demais insumos presentes na escola são distribuídos de forma relativamente equilibrada entre todos os níveis e modalidades ofertados pela escola. Devido ao exíguo espaço para a apresentação dos resultados da pesquisa, no presente artigo, destacamos somente alguns elementos que podem colaborar para a compreensão das diferenças mais marcantes no custo das escolas, mesmo quando pertencentes à mesma rede de ensino.

O principal elemento para a compreensão das referidas diferenças é a política diversificada de valorização profissional adotada pelas redes de ensino. No Piauí, foi possível perceber uma maior precariedade na política da rede estadual de educação, quando comparado com os salários da rede municipal da capital do Estado. Além disto, a composição do quadro de funcionários também influencia no custo, uma vez que existe uma maior precarização das condições salariais dos funcionários não-efetivos (bolsistas, estagiários, terceirizados, dentre outros), os quais recebem, em média, um salário mínimo. Além disto, a diferença de custo-aluno entre escolas da mesma rede de ensino pode ser diferenciado pelos acréscimos decorrentes das promoções por formação em nível superior ou tempo de serviço.

A pesquisa evidenciou um outro elemento central na diferenciação dos custos entre as escolas pesquisadas: o número de alunos por sala de aula. Foi possível verificar que as escolas e/ou redes que têm uma política de matricular mais alunos por turma vivenciam uma realidade de queda acentuada do custo-aluno, situação observada, principalmente, no Ensino Médio, o qual conta com cerca de 60 alunos por turma, com certeza, influenciando negativamente a qualidade da educação.

Um último aspecto a ser destacado refere-se ao fato de as escolas de atendimento exclusivo (somente 1ª a 4ª ou educação infantil) terem um custo mais elevado do que as escolas mistas, situação influenciada, também, pelo número de matrículas e pela proporção matrícula/número de funcionários.

O exercício realizado para a compreensão dos elementos que contribuem para a diferenciação do custo entre as escolas da amostra, não tem por objetivo estimular a compreensão de que quanto menor o custo, melhor para o Sistema. Pelo contrário, o custo-

aluno apurado na pesquisa realizada na amostra piauiense revela a necessidade de aumento no investimento na educação, pois, conforme relatado, anteriormente, tal custo influencia direta e negativamente na qualidade da educação.

Exatamente na questão da qualidade que a pesquisa sobre o custo-aluno trouxe muitas surpresas para a equipe responsável pelo trabalho, principalmente, nas situações em que o contato com a escola anunciava, pelo estado das instalações físicas, a dificuldade em classificá-la como de qualidade. A pesquisa revelou que cerca de 50% das escolas investigadas no Piauí são muito precárias em termos de infra-estrutura, não dispoñdo de biblioteca, laboratórios de ciências e de informática, sala de vídeo e quadra de esporte. No entanto, em geral, todas apresentaram condições classificadas pela equipe da pesquisa como *muito boa* ou *satisfatória*, no que se refere à sala de aula.

As considerações realizadas não têm por objetivo descartar as escolas pesquisadas em benefício de uma suposta qualidade ideal, mas explicitar as dificuldades de indicação de todas as escolas da amostra como escolas de qualidade. Para avançar nesta reflexão, a seguir apresenta-se uma tabela demonstrando o desempenho das escolas nos demais indicadores definidos no processo de escolha das escolas, quais sejam: Perfil do Docente, Perfil do Aluno e Perfil da Oferta.

**Tabela 1** - Indicadores referentes ao Perfil Docente, Perfil do aluno e Perfil da Oferta das Escolas –2003

Escolas	Esfera Adm.	Zona	Tipo	Perfil Docente		Perfil do Aluno		Perfil da Oferta	
				Percentual com Formação Superior	Salário Médio Bruto Mensal (em R\$1,00)	Taxa de Aprovação	% de Distorção Idade-Série	Nº médio de alunos /turma	Nº de Horas aula diárias
Creche M Aux.	Mun.	Urb	Infantil	25,0	393	-	56,7	41,0	10,0
Isabel Pereira	Mun	Rur	1ª a 4ª	71,5	967	90,7	26,5	23,0	4,0
Caitetus	Mun	Rur	1ª a 4ª	100	1.126	89,3	49,4	19,0	3,5
Lélia Trindade	Mun	Urb	1ª a 8ª	95,7	368	87,1	57,9	32,0	4,0
Valter Alencar	Mun	Urb	1ª a 8ª	83,8	670	78	39,5	32,0	4,5
M Paulo Nunes	Mun	Urb	5ª a 8ª	88,2	586	87,8	23,6	40,0	4,5
Moaci Madeira	Est.	Urb	Médio	100	524	64,2	67,6	43,0	4,5
Normal de Picos	Est.	Urb	Médio	93,1	498	77,8	78,1	39,0	4,5
Odylo Brito	Est.	Urb	Todos	65,8	473				
			5ª a 8ª			73	43,4	45,0	4,7
			Médio			54,3	85,4	59,4	3,5
Freitas Neto	Est.	Urb	Todos	65,3	416				
			1ª a 8ª			61,7	31,7	29,6	4,0
			Médio			65,4	95,7	58,9	3,5
Dirceu Arcoverde	Est.	Urb	Todos	94,4	506				
			1ª a 8ª			84,1	54,7	56,1	4,5
			Médio			S/I	S/I	54,8	4,0
Cacimba Velha	Mun	Rur	Todos	70,0	780				
			1ª a 4ª			77,7	25,8	27,5	4,0
			5ª a 8ª			85,3	60,9	32,3	4,0
	Est.	Rur	Médio			S/I	S/I	43,7	3,0

Os dados referentes a perfil docente e perfil de oferta utilizaram como fonte a base de dados da pesquisa. Os dados referentes ao perfil do aluno foram pesquisados no EDUDATABRASIL.  
**Fonte:** INEP/Edudatabrasil/2003 e MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo Qualidade

Comparando as condições de oferta, no âmbito da infra-estrutura, com os demais indicadores apresentados na tabela acima, observou-se que algumas escolas, embora tenham apresentado condições infra-estruturais inadequadas, tiveram, em 2003, resultados altamente positivos no índice de aproveitamento dos alunos, o que revela a complexidade no processo de definição de indicadores de análise da qualidade.

Com o objetivo de estimular ações que visem à ampliação da qualidade, o Sistema Municipal de Educação de Teresina, do qual pertencem 50% da amostra do Piauí, passou a adotar, deste 2001, a política de classificação das escolas (*ranking*), com base nos índices de aprovação; evasão escolar e distorção série-idade e nos resultados da avaliação dos alunos, por meio da aplicação de provas padronizadas de português e de matemática. Essa classificação visa recompensar as unidades mais bem posicionadas, com uma diferenciação salarial, por meio de gratificação adicional aos professores. A política adotada, embora tenha por objetivo o alcance da qualidade, muitas vezes impacta negativamente, pois estimula a progressão dos alunos, mais pautada na preocupação com os resultados do ranking do que na qualidade deste aproveitamento.

A análise do perfil docente indica um elevado índice de professores com formação superior na maioria das escolas, com exceção da Creche, um caso atípico, com apenas 25% dos professores com formação superior. A formação em nível superior, embora seja reconhecida como fundamental para a qualidade do ensino, revela não ser a única variável que interfere no aproveitamento escolar, uma vez que a pesquisa evidenciou escolas com alto índice de professores com formação neste nível e um índice de aprovação ainda não satisfatório.

No perfil docente, observa-se, ainda, ao analisar o salário médio bruto mensal dos professores das escolas da amostra (sem considerar dados como, carga horária, vínculo de trabalho, tempo de serviço) que não há uma correlação direta entre nível de formação e salário. Como exemplos dessa situação, podemos citar o que ocorre na Escola Lélia Trindade (Anísio de Abreu) que, apesar de ter 95,7% dos professores com formação superior, garante um salário médio mensal de apenas R\$ 368,00 (trezentos e sessenta e oito reais) e a Escola Isabel Pereira que tem 71,5% dos docentes com formação superior e um salário médio bruto mensal de R\$ 967,15 (novecentos e sessenta e sete reais e quinze centavos).

Analisando os indicadores do Perfil da Escola, observa-se que as escolas da amostra, no que se refere ao número de alunos por turma não atendem plenamente as exigências de qualidade estabelecidas na escolha das escolas, talvez um dos motivos da baixa classificação das escolas do Piauí no Índice de Escolha das Escolas. Quanto à carga horária de funcionamento diário, 5 horas ou mais, apenas a Creche preenche esta condição, uma vez que o seu atendimento estende-se por 10 horas diárias. As escolas da amostra apresentam uma média diária de 4 horas, sendo que uma das escolas rurais tem uma carga horária diária de apenas 3,5 horas (Caitetus).

A apresentação dos dados sobre formação, média salarial, condições de trabalho, índice de aproveitamento, média de horas-aula, dentre outros, é importante para evidenciar que nenhum indicador de qualidade pode representar e responder por todos os aspectos que definem a qualidade do ensino, pois essa qualidade depende de elementos diretos do Sistema, como condições de trabalho, valorização salarial, mas, também, aspectos referentes à gestão das escolas e a realidade socioeconômica da comunidade na qual a escola está inserida.

A questão da qualidade envolve, indiscutivelmente, a gestão educacional, a qual também foi problematizada na pesquisa, por meio do levantamento dos principais elementos

da organização e da gestão das escolas, incluindo os mecanismos de participação da comunidade escolar.

No âmbito da gestão das escolas, a política adotada pelo sistema de ensino a qual a escola está vinculada determina o mecanismo de escolha da direção escolar. O Sistema Estadual de Educação do Piauí adota a eleição direta de diretores da escola, realidade ausente apenas em uma das escolas estaduais pesquisadas, devido a sua situação atípica de uma escola conveniada com Polícia Militar do Piauí a qual assume sua administração. O Sistema Municipal de Educação de Teresina também adota a eleição de diretores, entretanto, em duas das seis escolas pesquisadas a eleição não é adotada: uma da zona rural, por ser muito pequena e não existir, formalmente, a figura do diretor, sendo a direção assumida por um dos professores escolhido em reunião com a participação de toda a comunidade escolar; a outra escola não elege diretor por ser uma escola comunitária conveniada com a Prefeitura (Creche), ficando a direção sob responsabilidade da Fundação mantenedora. No município de Anísio de Abreu, não há eleição de diretores e nem um outro mecanismo democrático, prevalecendo a indicação política para o cargo de diretor escolar.

A escolha dos diretores pela comunidade educacional é vista pela maioria dos sujeitos da pesquisa, inclusive das escolas que não tem eleição, como um fator muito positivo para as relações estabelecidas no interior das escolas, favorecendo as relações interpessoais e, conseqüentemente, a qualidade da educação. A ausência de um processo democrático é concebida como centralização e autoritarismo, na medida em que aqueles que exercem a função de direção tem, via de regra, pouco compromisso em considerar a opinião do conjunto, e manter um permanente diálogo com professores, alunos e funcionários, e cumprem, sem nenhum questionamento, às determinações das Secretarias de Educação.

Além da eleição direta de diretores, outro mecanismo comumente utilizado para garantir a gestão democrática da escola pública é o Conselho Escolar, embora, em algumas escolas pesquisadas, ele funcione com a participação restrita da comunidade e dos pais, prevalecendo indicações realizadas pela direção em detrimento de um processo mais democrático. Essa realidade é motivada, ora pelas dificuldades do gestor, ora por seu desinteresse em mobilizar a comunidade, ou ainda pela falta da cultura da participação no meio no qual está inserida a escola.

Um outro instrumento essencial à gestão democrática e à qualidade do processo educativo é o Projeto Político-Pedagógico, que existe apenas em 8 das 12 escolas pesquisadas. Não foi objeto desta pesquisa fazer uma avaliação aprofundada dos mecanismos de formulação e gestão deste projeto, no entanto, tornou-se evidente que em alguns casos, somente o diretor e a professora demonstraram ter familiaridade com as questões que envolvem o referido projeto, e que a sua elaboração realizou-se a partir de um roteiro determinado pelas Secretarias de Educação, sem a participação efetiva dos docentes e dos demais membros que compõem a comunidade educacional, servindo mais como um documento para cumprir a exigência formal, sem maiores preocupações com a sua execução e nem com a avaliação e atualização com o passar dos anos.

A autonomia administrativa, financeira e pedagógica ocorre, também, segundo os sujeitos entrevistados pela pesquisa, dentro de limites estabelecidos pelas Secretarias de Educação, dificultando o encaminhamento de ações que poderiam ser definidas em âmbito local. Um elemento que denuncia essa realidade são as exigências burocráticas que impedem o diretor de tratar de assuntos e questões que dizem respeito diretamente a ação pedagógica da escola, denunciando um centralismo ainda fortemente presente na cultura administrativa escolar.

O Grêmios Estudantil, como uma oportunidade de execução de um trabalho de envolvimento dos alunos nas ações que visam a qualidade da escola, foi o mecanismo menos evidenciado pela pesquisa. Efetivamente, somente 3 das 12 escolas pesquisadas relataram a

existência de Grêmios ativos, sendo que em outros casos estava desativado ou mesmo nunca foi implementado. Observou-se que não há, de fato, um interesse em estimular a organização estudantil, embora as razões não tenham sido possíveis de serem explicitadas no âmbito desta pesquisa.

Todas as escolas relatam a execução de reuniões periódicas com a comunidade, mas também reforçam a ausência dos pais, motivada, normalmente, pela cultura da não-participação e da não abertura da escola para a comunidade, o que atrapalha a constituição de um processo que seria extremamente favorável a melhor qualidade do ensino e ao exercício democrático de construção de uma cultura de participação ativa. A maioria entende a participação dos pais como sendo a participação da comunidade e desta forma poucas escolas contam com representação das organizações comunitárias locais em seus Conselhos Escolares.

A gestão também é verificada na organização e nas condições de higiene e manutenção das escolas, as quais evidenciam o papel central do diretor escolar no processo de garantia de uma boa organização da escola e de estabelecimento de um clima organizacional favorável ao desenvolvimento das atividades, independentemente dos demais problemas vivenciados pela escola.

A qualidade envolve a compreensão de uma multiplicidade de elementos, a exemplo do bom acompanhamento pedagógico; direção autônoma e democrática; professores qualificados para o pleno exercício da prática docente; formação escolar e específica para os não-docentes; valorização social e salarial dos professores; infra-estrutura básica para o desenvolvimento das atividades, além do acompanhamento técnico permanente ao trabalho desenvolvido pela escola.

A análise da qualidade remete, também, ao reconhecimento da comunidade local em relação à qualidade da escola. A pesquisa evidenciou a opinião de representantes dos diferentes segmentos das escolas sobre a caracterização das mesmas como de qualidade. Foi possível verificar que os mais críticos em relação às condições de ensino ofertadas foram os professores, inclusive alguns com a compreensão de que não é possível a oferta de ensino de qualidade em escolas públicas, levando ao questionamento sobre o seu próprio compromisso com a construção desta escola. Alguns, ao definirem a escola como de qualidade, utilizaram como elemento central a comparação da escola com outras existentes na mesma região.

Em geral, os pais e alunos foram aqueles que mais avaliaram a existência de qualidade na oferta educacional das escolas pesquisadas. Se por um lado, a maior parte das escolas destacou-se efetivamente da média das escolas do Estado, por outro, algumas evidenciaram a existência de problemas estruturais que, efetivamente, impedem não só uma oferta de qualidade, mas também condições mínimas de funcionamento. A incompatibilidade entre a avaliação e a realidade reflete que, quando a vivência da qualidade é restrita pela precariedade das condições de vida de cada um, a própria concepção restringe-se a percepção de que ter uma boa sala e aulas bem preparadas é o suficiente, quando isto ocorre. Essa realidade distancia os sujeitos entrevistados da reflexão sobre uma concepção de *educação de qualidade* que sirva à classe trabalhadora, da observação das deficiências estruturais vivenciadas na escola e da precariedade da sua forma de organização e gestão. Restringir a avaliação ao ambiente da sala de aula como elemento de qualidade impede a compreensão de que a escola tem um papel central na sociedade: formar seres humanos éticos, a partir de suas potencialidades.

A pesquisa no Piauí revelou a necessidade urgente de políticas públicas que garantam a qualidade do ensino, que abordem diretamente não apenas a prática pedagógica da sala de aula, mas o conjunto de atividades da escola que permitam o pleno desenvolvimento do educando em todas as dimensões: física, intelectual e social, uma vez que faltam a algumas

escolas da amostra, alguns indicadores que permitam a sua classificação como escola padrão de qualidade

Tendo realizado considerações sobre os principais elementos que caracterizam o custo-aluno nas escolas da amostra, com o objetivo de compreender o comportamento de cada componente na definição do custo total, e os aspectos referentes à qualidade e à gestão da educação, a seguir serão apresentadas algumas considerações finais sobre a realização da pesquisa.

### **Considerações Finais**

A legislação brasileira que orienta a política e a organização da educação obriga o investimento percentual mínimo em educação e a garantia de um padrão mínimo de qualidade. Esse padrão, conforme define a lei 9424/96, deve ser expresso em um custo que atenda todas as necessidades básicas da oferta educacional, portanto deve ser expresso em *custo-aluno-qualidade* que seja referência para a execução das políticas públicas. Embora a lei seja explícita em relação a essa obrigação, ainda não existe no Brasil, seja na esfera política seja na acadêmica, a definição de uma metodologia que defina esse custo-qualidade. Além disso, sequer a qualidade é conceituada de forma consistente nos diferentes meios de discussão, embora existam alguns indicadores que são consenso entre os diferentes pesquisadores, a exemplo das condições a serem ofertadas para os trabalhadores da educação.

A presente pesquisa teve por objetivo colaborar com o debate sobre o processo de construção do custo-aluno-qualidade, tendo, portanto, partido de procedimentos metodológicos próprios, ao procurar calcular o custo por meio da escolha de escolas que se destacaram nos indicadores oficiais como escolas que asseguram aos alunos matriculados nas melhores condições de ensino.

Embora extremamente relevante, a realidade intensificou a problematização sobre o próprio conceito de qualidade e colocou em questão os indicadores, previamente definidos no Índice de Escolha da Escola (IEE), uma vez que o trabalho de campo revelou que as escolas da amostra, embora destacadas na classificação, têm problemas estruturais na oferta, o que leva a questionar se algumas delas são realmente de qualidade. Entretanto, tomando como referência a pontuação média alcançada pelas escolas selecionadas no Estado (0,65 numa escala de 0 a 1), pôde-se compreender que a educação pública no Piauí necessita urgentemente de maiores investimentos, principalmente, se tomado como parâmetro a meta da qualidade, demandando da União o exercício de seu papel supletivo e redistributivo, conforme previsto na legislação.

Em relação às características das despesas realizadas nas escolas, a pesquisa evidenciou que, em geral, a maior parte das despesas refere-se àquelas realizadas com folha de pagamento, as quais representaram, em média, em 2003, 69,7% do custo total anual das escolas, quando consideradas as instalações prediais. Entretanto, quando retiramos esse insumo, a folha de pagamento das escolas passa a compreender 80,5% do total do custo. A segunda maior despesa refere-se ao custo do imóvel (13,2%), seguida pelos custos com material de consumo (11,2%), material permanente (3,3%) e outros insumos (2,4%).

Em geral, no item materiais de consumo a despesa mais relevante refere-se aos gêneros de alimentação (46,7%), seguida por material de expediente (21,4%), apoio pedagógico (13%) e limpeza (11,3%). A maior despesa com merenda escolar está relacionada com a importância desse item para a complementação da alimentação dos alunos matriculados, servindo como elemento de atração e de permanência dos alunos na escola.

O custo médio por aluno-ano verificado no Piauí, incluindo todos os componentes, foi de R\$ 840,92. Embora 79,6% acima do valor mínimo aplicado por aluno nas séries finais Ensino Fundamental, conforme estabelecido para a execução do FUNDEF em 2003, não tem



garantido a implementação de uma educação de qualidade, uma vez que foi possível apurar que este valor está pautado num processo de precarização do trabalho docente: baixos salários; contratação de docentes por meio de contrato temporário, com inúmeras desvantagens salariais em relação ao professor do quadro regular, e superlotação das salas de aula, problema verificado em quase todas as séries atendidas pelas escolas da amostra, principalmente, no Ensino Médio.

Algumas diferenças relevantes nos custos das escolas foram observadas, a exemplo da tendência de elevação dos custos das escolas das zonas rurais, quando comparadas com os custos das escolas urbanas, mesmo quando pertencentes ao mesmo sistema de ensino. Essa realidade decorre de fatores diversos, sobressaindo, dentre eles, o menor número de alunos matriculados nas escolas rurais e a política de estímulo à docência na zona rural, por meio de gratificação.

Apesar de a pesquisa ter por objetivo detalhar o custo-aluno-ano, com base em escolas com diferentes características, no que se refere ao tipo e nível de atendimento, localização e esfera administrativa, não julgamos relevante proceder a este detalhamento uma vez que a pesquisa evidenciou que não existe entre as escolas uma diferenciação considerável no custo com pessoal não-docente, material permanente, material de consumo e outros insumos. No interior das escolas, esses componentes são distribuídos de maneira equilibrada entre as diferentes etapas atendidas, uma vez que tais custos são comuns a todas elas. A diferenciação mais relevante refere-se aos gastos com pessoal docente, entretanto essa diferenciação não está pautada nas características do atendimento, mas nas diferentes políticas de valorização profissional praticadas nos sistemas municipal e estadual de educação, no tipo de vínculo funcional dos docentes e no número médio de alunos por turma.

Os elementos centrais, acima descritos, reforçam a importância da pesquisa realizada e desafia pesquisadores da área do financiamento da educação e gestores públicos a avançarem no sentido da realização de investigações sistemáticas que subsidiem políticas com o objetivo de garantir que todas as escolas públicas brasileiras ofereçam uma educação de qualidade, por meio de uma política de financiamento que permita a redução das desigualdades regionais, as quais apresentam-se cada vez mais acentuadas. A política da qualidade da educação não pode estar pautada nos cálculos de custo-benefício, mas sim na garantia da oferta da educação como direito de cidadania.

## **BIBLIOGRAFIA**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a 01/01/2003. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

\_\_\_\_\_. EDUDATABRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP**. Brasília. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>. Acesso em 12 jun 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 24 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. **Ministério da Educação**. Brasília. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/>. Acesso em 16 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 24 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Ministério da Educação**. Brasília. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/>. Acesso em 16 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.424, de 12 de setembro de 1996. Lei de Criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). **Ministério da Educação**. Brasília. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/>. Acesso em 16 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. Perfil da Educação Brasileira. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP**. Brasília. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>. Acesso em 14 fev. 2004.

\_\_\_\_\_. IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

\_\_\_\_\_. IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

\_\_\_\_\_. IBGE. **Síntese dos Indicadores Sociais 2000/2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **Custo-aluno no Ensino Médio**. Brasília: MEC/SEMTEC, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Básico. **Custo direto de financiamento das escolas públicas de 1º grau da Região Sul**. Elaboração: Antônio Carlos da R. Xavier e Antônio Emílio S. Marques. Brasília: MEC/SEB, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Divisão do Meio Ambiente. **Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente**: relatório da delegação brasileira. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, 1993.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais: Meio Ambiente**. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 871/2002 – TCU – Plenário**. Brasília, 2002.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Dossiê para a oficina custo-aluno-qualidade: financiando a educação que queremos**. São Paulo: [s.n.] Campanha Nacional, [200-].

DANTAS, Rubens Alves. **Engenharia de avaliações**: uma introdução à metodologia científica. São Paulo: PINI, 1998.

FÓRUM PERMANENTE DO MAGISTÉRIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Custo-aluno-qualidade**. Brasília, DF: [s.n.], 1995.

LIMA, Maria José Rocha. Repercussões entre Organizações e Instituições da Área de Educação In: **FUNDEF: Registro sobre a evolução do valor mínimo anual por aluno e as repercussões entre organizações e instituições**. Disponível em: <http://www.pt.org.br/assessor/FundefEvolucaoAluno.doc/>>. Acesso em: 18 fev. 2004.

MONLEVADE, João Antonio. **Custo-aluno-qualidade**: apontamentos para clarear um conceito-chave para o planejamento da educação In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Dossiê para a oficina custo-aluno-qualidade: financiando a educação que queremos**. São Paulo: Campanha Nacional, [200-].

PARO, Vitor Henrique. O custo do ensino público no estado de São de Paulo: estudo de custo/aluno na rede estadual de primeiro e segundo graus. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, n.43, nov. 1982.

PIAUI. Governo do Estado do Piauí. **Projeto de Lei Orçamentária do Governo do Estado do Piauí 2004**. Teresina: Secretaria de Planejamento, 2003.

SALES, M. do Socorro T. M. **Educação ambiental**: a preservação do verde na zona urbana da cidade de Teresina-PI. (Dissertação de Mestrado) UFPI – Teresina, 2004. 266p.

SCHULTZ, Theodore W. **O valor econômico da educação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. 87p.

\_\_\_\_\_. **O capital humano**: investimentos em Educação e Pesquisa. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. 250p.

VERHINE, Robert E. **Determinantes de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte**. Salvador, 1998